

## Auszug aus dem substanziellen Protokoll 74. Ratssitzung vom 6. Juli 2011

1535. 2011/23

**Weisung vom 26.01.2011:**

**Volksinitiative der Jungen Grünen, «Für eine sinnvolle Nutzung von Flachdächern», Antrag auf Ungültigerklärung**

Antrag des Stadtrats

Die Volksinitiative «Für eine sinnvolle Nutzung von Flachdächern» wird für ungültig erklärt.

Kommissionsminderheit/-mehrheit:

**Michael Baumer (FDP)** stellt die Weisung kurz vor. Er weist darauf hin, dass der Gemeinderat heute lediglich über deren Gültigkeit zu entscheiden habe.

Die Kommission habe in erster Linie geprüft, ob das Begehren nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse. Die Initiative wolle eine Pflicht schaffen, die in der BZO verankert werden solle. Dies sei in dieser Form aber nicht zulässig. Die BZO sei eine Ausführungsbestimmung des kantonalen Baugesetzes, welches in Art. 46 festhalte, dass Pflichten abschliessend im Bau- und Planungsgesetz (PBG) geregelt seien. Die Baupflicht für die Solarenergienutzung und die Einspeisevergütung seien dort nicht aufgeführt. Damit sei klar, dass die Initiative nicht rechtsgültig sei.

Auch sei die Einheit der Materie fraglich. Die Umsetzung brächte zudem grosse Probleme mit sich, was aber die Ungültigkeit alleine noch nicht begründe. Eine Teilungültigkeit komme für die Minderheit der Kommission nicht infrage, da bereits heute eine Begrüpfungspflicht bestehe. Aus dem Initiativtext gehe zudem nicht hervor, ob eine Verschärfung derselbigen beabsichtigt sei. Die noch übrigbleibenden Forderungen seien nur noch marginal, sodass eine Teilungültigkeit keinen Sinn mache und vor allem nicht zu eruieren sei, welches Anliegen die unterzeichnenden Stimmbürger tatsächlich unterstützten. Aus den genannten Gründen beantrage die Minderheit der Kommission die vollständige Ungültigerklärung der Volksinitiative.

**Gabriele Kisker (Grüne):** Vor wenigen Wochen hat der Bundesrat und der Nationalrat den Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen. Auch der Kanton Zürich überdenkt seine Atomstrategie. Seit 2008 ist zudem das Ziel einer 2000-Watt-Gesellschaft in der Gemeindeordnung verankert. Daher ist es unverständlich, weshalb der Stadtrat nicht die Gelegenheit nutzt, um dem Gemeinderat einen Gegenvorschlag zu unterbreiten oder die Initiative für teilgültig zu erklären. Mit der Ungültigkeitserklärung versucht er sich aus der Verantwortung zu stehlen.

*Die Dächer der Stadt Zürich bergen ein enormes Potenzial für Fotovoltaik, das zurzeit brach liegt. Für die Förderung der Solarenergie wäre ein Gegenvorschlag oder zumindest eine Teilgültigkeitserklärung der Initiative angebracht gewesen. Die Mehrheit der Kommission ist derselben Ansicht und plädiert für die Ablehnung des stadträtlichen Antrags.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

**STR André Odermatt** meint, es sei nie einfach eine Volksinitiative für ungültig zu erklären, gerade wenn sie grundsätzlich sympathische Anliegen vertrete. Es sei aber die Pflicht des Gemeinderats, über deren Rechtmässigkeit zu urteilen.

*Für die Begründung des stadträtlichen Antrags verweist er auf das Votum von Michael Baumer (FDP). Für die Förderung der Solarenergie bestünden zudem wirksamere und flächendeckendere Instrumente. Auch sei die Beratung der Bauherrschaften gerade bei Sanierungen enorm wichtig.*

*Bezüglich Dachbegrünung schöpfe die BZO die Möglichkeiten im Hinblick auf das PBG bereits voll aus. Die Initiative verliere zudem kein Wort über die technische und wirtschaftliche Zumutbarkeit der Massnahmen. Sollte das Volksbegehren an den Stadtrat zurückgewiesen werden, müsste diese noch eingefügt werden.*

Weitere Wortmeldungen:

**Mario Mariani (CVP):** Die CVP vertritt den Grundsatz, dass im Zweifelsfall Mittel und Wege gesucht werden müssen, um mindestens einen Teil des Volksbegehrens für gültig zu erklären. Aus diesem Grund wird dem Gemeinderat auch ein Eventualantrag unterbreitet.

**Thomas Schwendener (SVP):** Spätestens der Kanton wird die Initiative für ungültig erklären, wenn der Gemeinderat es heute nicht tut. Folgen Sie also dem Stadtratsantrag, dann haben wir das Kapitel heute schon abgeschlossen.

**Christoph Spiess (SD):** Die Schweizer Demokraten sehen im vermehrten Bau von Flachdächern ein Übel. Dennoch unterstützen sie die Volksinitiative, weil, wenn schon Flachdächer gebaut werden müssen, diese, so wie von den Grünen verlangt, aussehen sollten. Es ist möglich, dass die Initiative momentan nicht dem PBG entspricht. Dieses befindet sich aber bekanntlich in der Revision und es ist nicht ausgeschlossen, dass noch dementsprechende Änderungen eingefügt werden.

*Wir möchten das Volk über die Initiative entscheiden lassen und lehnen sowohl eine vollständige wie auch eine teilweise Ungültigerklärung ab.*

**Matthias Probst (Grüne)** moniert, dass der Stadtrat der Initiative auch inhaltlich eine Ohrfeige verpasst habe, obwohl heute lediglich über deren Gültigkeit entschieden werde. Er selber würde auch lieber über deren Inhalt diskutieren.

*In anderen Regionen werde bereits ökologisch wertvoll begrünt. Dazu solle es in absehbarer Zeit auch eine SIA-Norm geben. Er sei konsterniert über die Abläufe in der Kommission und bemerkt, dass die Frist bereits vor drei Monaten abgelaufen sei. Er hoffe,*

3 / 7

*dass dieses Vorgehen ein einmaliges Geschehnis bleibe, da ansonsten der Volkswille mit Füßen getreten werde.*

**Michael Baumer (FDP):** *Die Initiative verlangt die Förderung der Nutzung von Solar-energie, was nach PBG nicht möglich ist. Dieses Gesetz ist ebenfalls ein Ausdruck des Volkswillens, da es von einem vom Volk gewählten Parlament erarbeitet wurde.*

**Thomas Schwendener (SVP)** *hält fest, dass die Kommission sich bezüglich der bereits abgelaufenen Frist sehr kulant verhalten habe. Sie hätte die Behandlung auch verweigern können.*

**Balthasar Glättli (Grüne):** *Ich bin ein Befürworter der Abklärung von Initiativen auf ihre Gültigkeit. Mir scheint, dass die Begründung für die Ungültigkeit des Solarteils auf relativ wackligen Beinen steht, da in § 49 Abs. 1 PBG steht: «Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücknutzung durch Bestimmungen über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen.» Es gibt keinen Grund, weshalb die Nutzweise nur auf das Innere eines Gebäudes beschränkt werden soll. Über diese zweifelhafte Interpretation müsste meines Erachtens das Volk ebenfalls entscheiden können.*

**Mauro Tuena (SVP)** *wünscht sich, dass Balthasar Glättli (Grüne) seine Argumentation auch für Volksbegehren von anderen Gruppierungen gelten liesse.*

**Matthias Probst (Grüne):** *Ein kleiner Hinweis: Es existiert ein kleiner Unterschied zwischen dem nationalen Parlament und dem unsrigen. Und zwar ist auf Gemeindeebene eine Beschwerde und der Weiterzug des Entscheids an ein Gericht möglich.*

#### Abstimmung

Die Mehrheit der SK HBD/SE beantragt Ablehnung des Antrags des Stadtrats.

Die Minderheit der SK HBD/SE beantragt Zustimmung zum Antrag des Stadtrats.

Mehrheit:	Gabriele Kisker (Grüne), Referentin; Vizepräsident Mario Mariani (CVP), Markus Knauss (Grüne), Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), Florian Utz i.V. von Christine Seidler (SP), Dr. Richard Wolff (AL)
Minderheit:	Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Thomas Schwendener (SVP), Dr. Daniel Regli (SVP), Heinz F. Steger (FDP)
Abwesend:	Jacqueline Badran (SP), Christoph Gut (SP), Beatrice Reimann (SP)

Im Rat sind 114 Mitglieder anwesend.

Der Rat stimmt dem Antrag der Minderheit mit 38 Stimmen zu, womit das Quorum (76 Ja-Stimmen = 2/3 Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder gemäss § 96 Gemeindegesetz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 und 3 der Kantonsverfassung) nicht erreicht ist.

Kommissionsmehrheit/-minderheit:

**Mario Mariani (CVP):** Im Eventualantrag der Kommission sind nach Meinung der Kommissionsmehrheit nur noch die Forderungen enthalten, die nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. Es geht nun nicht darum, darüber zu diskutieren, ob dies noch dem Willen der Initianten entspricht, sondern nur darum, ob es sich nach geltendem Initiativrecht um zulässige Forderungen handelt. Daher plädiert die Kommissionsmehrheit für Zustimmung zum Eventualantrag.

**Gabriele Kisker (Grüne)** begründet den Antrag auf vollständige Gültigkeit damit, dass es den Initianten darum gehe, den Stadtrat zu innovativen Handlungen anzuregen.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

**STR André Odermatt** verweist für die Begründung für die Ablehnung der Gültigkeitserklärung auf die vorherige Debatte. Bezüglich der Begrüpfungspflicht bringe die Streichung der heutigen Formulierung in der BZO keine Änderung mit sich und verletze zudem eindeutig übergeordnetes Recht. Weiter verweist er auf § 76 der BZO. Bei einem Rekurs gegen eine entsprechende Vorlage sei mit einer Abweisung des Bezirksrats zu rechnen. Daher werde der Stadtrat bei einer Rückweisung der Initiative an ihn die Verhältnismässigkeitsklausel wieder aufführen. Ansonsten sei die Ungültigerklärung bei der Nachprüfung beim Kanton bereits Tatsache. Er verspricht aber bei einer Rückweisung an den Stadtrat eine inhaltliche Umsetzung innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten.

Weitere Wortmeldungen:

**Dr. Daniel Regli (SVP)** meint, dass die Ungültigkeitserklärung nicht auf allzu wackeligen Beinen gestanden habe, wenn nun nur noch die ökologisch wertvolle Begründung gefordert werde.

Die SVP habe vom Rechtskonsulenten ein kompliziertes Schreiben erhalten, in dem erklärt worden sei, dass, wenn der Teilgültigkeit nicht zugestimmt werde, automatisch die ganze Initiative gültig sei. Dies möchte die SVP dem Rat und dem Volk nicht zumuten. Daher schliesse sie sich der Kommissionsmehrheit an und stimme der Teilungültigkeit zu.

**Michael Baumer (FDP):** Nach wie vor habe ich wenig Verständnis für den Antrag auf Teilgültigkeit. Denn damit wird dem Volk etwas Anderes als die Nutzung von Solarenergie auf Flachdächern vorgelegt, wie sie die Initiative verlangt hat. Das kann nicht im Sinne einer funktionierenden Demokratie sein. Trotzdem wird die FDP dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen.

**Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP):** Die GLP sieht die ökologisch wertvolle Begründung nicht als Fussnote, die keine Erwähnung verdient, und die rechtliche Grundlage dafür ist ihrer Meinung nach vorhanden.

**Matthias Probst (Grüne)** legt dar, weshalb die Grünen auf der vollständigen Gültigkeit beharren werden. Er verweist auf den Willen der Initianten und der Mitunterzeichner, welcher nicht einfach ignoriert werden dürfe, was aber geschehe, wenn die Initiative für teilweise ungültig erklärt werde. Zudem seien die Grünen der Ansicht, dass eine Ungültigerklärung an gewisse Fristen gebunden sei. Aber erst mit dreimonatiger Verspätung werde nun über die Gültigkeit des Begehrens vom Gemeinderat befunden. Das Initiativkomitee habe sich von Beginn weg kooperativ in den Prozess eingebracht. Sogar einen Gegenvorschlag habe man ausgearbeitet und dem Stadtrat unterbreitet. Trotz allem habe der Stadtrat eine fünfseitige Ungültigkeitserklärung verfasst, aus der er eine Passage zur Teilungültigkeit zitiert: «In Bezug auf den Teilgehalt der ökologisch wertvollen Begrünung kann schliesslich festgestellt werden: Weil die anderen Teilgehalte der Initiative unzulässig sind oder dahinfallen und weil ausserdem bereits nach heutiger Bauordnung eine Begrünungspflicht besteht und zudem unklar ist, ob die nach heutigem Recht bestehende Begrünungspflicht verschärft werden soll, bleibt im Ergebnis so wenig vom Willen der Initiantinnen und Initianten übrig, dass der Entwurf nicht für teilweise gültig erklärt werden darf.» Diese Begründung sei mehr als dürftig und so könne mit einer Initiative nicht verfahren werden. Der Stadtrat solle sich an der Verwirklichung der 2000-Watt-Gesellschaft mit konkreten Ideen beteiligen. Daher hoffe er auf eine Gültigerklärung, damit mit der inhaltlichen Debatte begonnen und allenfalls ein konstruktiver Gegenvorschlag erarbeitet werden könne.

**Thomas Schwendener (SVP)** protestiert gegen das Votum von Matthias Probst (Grüne). Er lasse sich den Vorwurf der zeitlichen Verzögerung als Präsident der Kommission nicht gefallen.

**Mario Mariani (CVP):** Gemäss Geschäftsordnung muss die teilweise für ungültig erklärte Volksinitiative wieder an den Stadtrat zurückgewiesen werden. Daher bitte ich um Ihre Zustimmung.

**Gabriele Kisker (Grüne):** Die Kommissionsminderheit wird dem zustimmen. Es ist sinnvoll, wenn der Stadtrat sich dazu Überlegungen macht.

Neuer Antrag (Eventualantrag)

Die Mehrheit der SK HBD/SE beantragt, die Volksinitiative wie folgt für teilweise ungültig zu erklären.

Die Minderheit der SK/HBD beantragt Ablehnung des neuen Antrags.

(Gestrichen = als ungültig zu erklären)

- I. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich wird wie folgt geändert:  
Art. 11.1 wird aufgehoben

6 / 7

Art. 11a Flachdächer (neu)

1. Flachdächer sind in allen Zonen ökologisch wertvoll zu begrünen. ~~Wo immer möglich ist zusätzlich eine Sonnenenergienutzung zu installieren.~~
2. Ausgenommen von Abs. 1 sind Flächen, die als begehbbare Terrassen genutzt sind.

**Übergangsbestimmung:**

~~Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) übernimmt die kostendeckende Einspeisevergütung von neu installierten Photovoltaikanlagen ausgelöst durch Art. 11a BZO ergänzend zur nationalen kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) solange, bis auf nationaler Ebene kein Einspeisevergütungslimit mehr besteht (Deckel).~~

II. Der Stadtrat setzt diese Änderung der Bau- und Zonenordnung in Kraft.

Mehrheit:	Vizepräsident Mario Mariani (CVP), Referent; Präsident Thomas Schwendener (SVP), Michael Baumer (FDP), Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), Heinz F. Steger (FDP), Florian Utz i.V. von Christine Seidler (SP), Dr. Daniel Regli (SVP)
Minderheit:	Gabriele Kisker (Grüne), Referentin; Markus Knauss (Grüne), Dr. Richard Wolff (AL)
Abwesend:	Jacqueline Badran (SP), Christoph Gut (SP), Beatrice Reimann (SP)

Im Rat sind 114 Mitglieder anwesend.

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 96 Stimmen zu, womit das Quorum (76 Ja-Stimmen = 2/3 Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder gemäss § 96 Gemeindegesetz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 und 3 der Kantonsverfassung) erreicht ist.

Schlussabstimmung

Die Mehrheit der SK HBD/SE beantragt folgenden neuen Antrag.

Die Minderheit der SK HBD/SE beantragt Ablehnung dieses Antrags.

Die Volksinitiative wird zur materiellen Berichterstattung und Antragsstellung an den Stadtrat zurückgewiesen.

Mehrheit:	Vizepräsident Mario Mariani (CVP), Referent; Präsident Thomas Schwendener (SVP), Michael Baumer (FDP), Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), Heinz F. Steger (FDP), Florian Utz i.V. von Christine Seidler (SP), Dr. Daniel Regli (SVP)
Minderheit:	Gabriele Kisker (Grüne), Referentin; Markus Knauss (Grüne), Dr. Richard Wolff (AL)
Abwesend:	Jacqueline Badran (SP), Christoph Gut (SP), Beatrice Reimann (SP)

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 109 gegen 0 Stimmen zu.

7 / 7

Damit ist beschlossen:

Die Volksinitiative «Für eine sinnvolle Nutzung von Flachdächern» wird wie folgt für teilweise gültig erklärt und zur materiellen Berichterstattung und Antragsstellung an den Stadtrat zurückgewiesen:

I. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich wird wie folgt geändert:

Art. 11.1 wird aufgehoben

Art. 11a Flachdächer

1. Flachdächer sind in allen Zonen ökologisch wertvoll zu begrünen.
2. Ausgenommen von Abs. 1 sind Flächen, die als begehbare Terrassen genutzt sind.

II. Der Stadtrat setzt diese Änderung der Bau- und Zonenordnung in Kraft.

Mitteilung an den Stadtrat und amtliche Publikation am 13. Juli 2011

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat